Deutscher Bundestag **Drucksache 17/6128**

17. Wahlperiode 08. 06. 2011

Antrag

der Abgeordneten Jan Korte, Dr. Rosemarie Hein, Ulla Jelpke, Petra Pau, Jens Petermann, Raju Sharma, Dr. Petra Sitte, Frank Tempel, Halina Wawzyniak und der Fraktion DIE LINKE.

Demokratie durch Transparenz stärken – Deklassifizierung von Verschlusssachen gesetzlich regeln

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Deutsche Bundestag ist der Auffassung, dass die Prinzipien des Amts- und Aktengeheimnisses in einer fortschrittlichen Demokratie keinen Platz haben. Staatliches Handeln ist kein Selbstzweck der unter Ausschluss der Öffentlichkeit verfolgt werden kann und darf. Es hat sich allein am Gemeinwohl zu orientieren und bedarf dazu demokratischer Legitimation. Nur durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit aller Entscheidungsprozesse kann dies gewährleistet werden. Wissen stellt für eine Demokratie keine Gefahr dar. Geheimnisschutz und im Geheimen operierende staatliche Institutionen hingegen befördern Lobbyismus, Korruption, Desinformation der Öffentlichkeit, schüren Misstrauen und schaden nicht nur dem Gemeinwohl, sondern auch dem Ansehen der Demokratie insgesamt. Sie sind klassische Mittel des Machterhalts Einzelner in totalitären Systemen.

2. Der Deutsche Bundestag bekräftigt daher seinen Willen, den mit dem Informationsfreiheitsgesetz beschrittenen Weg zur Herstellung einer Aktenöffentlichkeit konsequent fortzusetzen. Eine Vielzahl gesetzlicher Geheimhaltungsvorschriften verhindert jedoch bisher in der Praxis eine effektive Anwendung des Informationsfreiheitsgesetzes und des Bundesarchivgesetzes. Allein mehr als 6 Millionen Dokumente von Ministerien und Behörden unterliegen einer Einstufung als Verschlusssache aufgrund von Verwaltungsvorschriften und sind der Einsichtnahme entzogen, selbst wenn diese Vorgänge schon Jahrzehnte zurückliegen.

3. Der Deutsche Bundestag bedauert die Entscheidung des Bundesministeriums des Innern aus dem Jahr 2008, die im Jahr 2006 getroffene Entscheidung für eine rückwirkende automatische Offenlegung aller vor 2006 nach Ablauf von 30 Jahren angelegten Verschlusssachen wieder rückgängig gemacht zu haben. Der Deutsche Bundestag sieht sich daher in der Verantwortung, die Klassifizierung und Deklassifizierung von Verschlusssachen gesetzlich zu regeln.

4. Der Deutsche Bundestag bringt nachdrücklich sein Unverständnis darüber zum Ausdruck, dass mehr als ein halbes Jahrhundert nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges die Aufarbeitung der NS-Vergangenheit noch immer an als Verschlusssache qualifizierten Unterlagen scheitert. Der Deutsche Bundestag missbilligt ausdrücklich die Bemühungen von Ministerien und Behörden, die Offenlegung der unmittelbar und mittelbar im Zusammenhang mit

den NS-Verbrechen stehenden Unterlagen mit dem Einwand der Gefährdung der inneren und äußeren Sicherheit der Bundesrepublik Deutschland zu verweigern. Der Deutsche Bundestag sieht es als seine Pflicht an, die sofortige Deklassifizierung und Offenlegung sämtlicher Unterlagen nach dem Vorbild des „Nazi War Crimes Disclosure Act“ des US-amerikanischen Kongresses gesetzlich zu verankern.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Voraussetzungen und den materiellen und organisatorischen Schutz von im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftigen Tatsachen, Gegenständen oder Erkenntnissen (Verschlusssachen) restriktiv, umfassend und abschließend gesetzlich regelt, wobei

1. eine automatische Deklassifizierung von sämtlichen Verschlusssachen nach 20 Jahren ab der Einstufung erfolgen soll, ohne die Möglichkeit der Verlängerung dieser Frist,
2. sämtliche Unterlagen, die mittelbar oder unmittelbar im Zusammenhang mit den Verbrechen der NS-Vergangenheit stehen, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstellung, sofort deklassifiziert und der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sollen.

Berlin, den 8. Juni 2011

Dr. Gregor Gysi und Fraktion

Begründung

Die Kontrolle staatlichen Handelns durch die Bürgerinnen und Bürger dient nicht nur der Wahrnehmung ihrer Rechte. Staatliches Handeln und die Ausübung staatlicher Gewalt bedürfen in einer Demokratie einer ununterbrochenen Legitimationskette von den Bürgerinnen und Bürgern zu den mit staatlichen Aufgaben betrauten Organen (BVerfG, Beschluss vom 15. Februar 1978 – 2 BvR 134/76 = BVerfGE 47, S. 253 ff.). Die im Prinzip der repräsentativen Demokratie angelegte fehlende Bindung staatlicher Organe an den jeweils tatsächlichen Willen der Bürgerinnen und Bürger (vgl. Grzeszick in: Maunz/Düring, Grundgesetz, Artikel 20, Rn. 66, 67) erfordert im Gegenzug als Ausfluss des Verantwortungsprinzips (Grzeszick, a. a. O., Rn. 63) auch ein Höchstmaß an Transparenz bei den Entscheidungsprozessen, um Bürgerinnen und Bürgern den durch Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes (GG) geforderten effektiven Einfluss auf die Ausübung der Staatsgewalt zu ermöglichen. Die Grundlage der dafür erforderlichen, durch staatliche Organe unbeeinflussten Meinungs- und Willensbildung der Bürgerinnen und Bürger ist der ungefilterte und unaufbereitete Zugang zu allen Informationen, auf deren Basis staatliche Organe ihrerseits Entscheidungen vorbereiten und treffen (vgl. zum juristischen Meinungsstand insgesamt Grzeszick, a. a. O., Rn. 21 ff.). Dies zu gewährleisten erfordert Aktenöffentlichkeit, das heißt den Zugang zu den bei staatlichen Organen vorgehaltenen Unterlagen durch selbständige und umfassende Akteneinsicht von Bürgerinnen und Bürgern.

Dem steht jedoch die „Kultur der Amtsverschwiegenheit“ (vgl. Partsch/Schurig, „Das Informationsfreiheitsgesetz von Nordrhein-Westfalen – ein weiterer Schritt aus dem Entwicklungsrückstand Deutschlands“, DÖV 2003, S. 482), gespeist aus den Prinzipien des Amtsgeheimnisses, des Aktengeheimnisses und

der Vertraulichkeit der Verwaltung, in Deutschland entgegen. Es handelt sich dabei um Prinzipien, die zum Machterhalt im Absolutismus entwickelt wurden (Prof. Lutterbeck, „Die Europäische Informationsgesellschaft und das deutsche Amtsgeheimnis – Abschied von einer heiligen Kuh des Obrigkeitsstaates?“, Vortrag auf der Konferenz „Der gläserne Bürokrat“ 1999) und zutreffend als „demokratiewidrig“ eingeschätzt werden (Schwan, „Amtsgeheimnis oder Aktenöffentlichkeit? Der Auskunftsanspruch des Betroffenen, das Grundrecht auf Datenschutz und das Prinzip der Aktenöffentlichkeit“, Seite 95).

Zwar wurde an diesen Grundfesten deutscher Verwaltungstradition in den letzten zwei Jahrzehnten insbesondere durch die Einführung von allgemeinen Landesinformationsfreiheitsgesetzen und dem Informationsfreiheitsgesetz des Bundes (IFG) gerüttelt. Diese haben erstmalig einen allgemeinen Zugang zu Informationen für an den Vorgängen unbeteiligte Bürgerinnen und Bürger eröffnet. Eine Reihe von Urteilen zu Akteneinsichtsersuchen nach diesen Gesetzen und dem Bundesarchivgesetz (BArchG) offenbart jedoch, dass neben handwerklichen Schwächen der Gesetze ein Mentalitätswechsel bei staatlichen Organen zur Aktenöffentlichkeit noch nicht stattgefunden hat (vgl. beispielsweise im Hinblick auf die Verteidigung gegen die Akteneinsichtsgesuche BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2009 – 7 C 21/08 = NVwZ 2010, S. 326 ff.; VGH Kassel, Beschluss vom 2. März 2010 – 6 A 1684/08 = NVwZ 2010, S. 1036 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 27. Januar 2011 – OVG 12 B 69.07, OVG 12 B 69/07 = BeckRS 2011, S. 47816; OVG Koblenz, Urteil vom 23. April 2010 – 10 A 10091/10.OVG, 10 A 10091/10 = BeckRS 2010, S. 49569). Besonders deutlich trat dies in einem Verfahren des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschluss vom 19. April 2010 – 20 F 13/09 (Archivunterlagen Adolf Eichmann) = NVwZ 2010, S. 905) zum Vorschein, in dem die Vorlage von Archivunterlagen unter anderem mit dem Einwand verweigert wurde, dass diese „ihrem Wesen nach geheim zu halten sind“. Ein Einwand, den das BVerwG mit dem klaren Hinweis „Akten und Unterlagen der Sicherheitsbehörden sind nicht schon wegen ihres Wesens geheimhaltungsbedürftig“ verwarf. Diese Geheimhaltungsmentalität macht selbst vor dem höchsten deutschen Gericht nicht halt (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Freigabe von Akten des Bundesverfassungsgerichts“ auf Bundestagsdrucksache 17/4073 und den Antrag der Fraktion DIE LINKE. „Akteneinsichtsrechte Dritter in Verfahrensakten des Bundesverfassungsgerichtes stärken“ auf Bundestagsdrucksache 17/4037).

Als praktisch besonders relevant und streitanfällig bei der Anwendung des IFG und des BArchG hat sich die Klassifizierung von Behördenvorgängen als Verschlusssache erwiesen. Der allgemeine Informationsanspruch nach § 1 IFG auf Akteneinsicht besteht namentlich dann nicht, wenn die Information aufgrund einer Verwaltungsvorschrift als Verschlusssache klassifiziert ist (§ 3 Nummer 4 IFG). Dies gilt durch die an eine solche Einstufung gesondert anknüpfende Schutzfrist gleichermaßen für archivierte, das heißt abgeschlossene Vorgänge im Anwendungsbereich des BArchG; § 5 Absatz 3, 5 Satz 5 i. V. m. § 2 Absatz 4 Nummer 2 BArchG (vergleiche BVerwG NVwZ 2010, S. 905, 906). Nach § 4 Absatz 1 des Sicherheitsüberprüfungsgesetzes (SÜG) sind Verschlusssachen im öffentlichen Interesse geheimhaltungsbedürftige Tatsachen, Gegenstände oder Erkenntnisse, unabhängig von ihrer Darstellungsform, die entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit von einer amtlichen Stelle oder auf deren Veranlassung nach Maßgabe von Absatz 2 eingestuft werden. In Anwendung von § 35 SÜG hat das Bundesministerium des Innern (BMI) eine entsprechende Verwaltungsvorschrift zum materiellen und organisatorischen Schutz von Verschlusssachen (VS-Anweisung – VSA) erlassen.

Es ist schon mehr als fraglich, ob der Verweis in § 3 Nummer 4 IFG auf Verwaltungsvorschriften dem Vorbehalt des Gesetzes gerecht wird (bejahend: BVerwG, NVwZ 2010, S. 326, 327), wonach allein der Gesetzgeber dazu berufen und

verpflichtet ist, in grundlegenden normativen Bereichen alle wesentlichen Entscheidungen, soweit sie einer staatlichen Regelung zugänglich sind, selbst zu treffen und nicht anderen Normgebern zu überlassen (Herzog/Grzeszick, in: Maunz/Düring, Grundgesetz, Artikel 20, Rn. 107). Denn auch wenn insbesondere aus Artikel 5 Absatz 1 GG selbst kein Anspruch auf Einsicht in Unterlagen hergeleitet werden kann, eröffnet der Gesetzgeber jedoch mit einer Zugangsregelung wie dem IFG eine Informationsquelle und damit dessen Schutzbereich (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Januar 2001 – 1 BvR 2623/95 = NJW 2001, S. 1633, 1634). Dies bedarf indes keiner weiteren Vertiefung, da es dem Gesetzgeber grundsätzlich freisteht, selbst außerhalb der verfassungsrechtlich zwingend vorgegebenen Bereiche ein Zugriffsrecht auszuüben und einen Gegenstand zu regeln (Herzog/Grzeszick, a. a. O., Rn. 127).

Hinsichtlich der Einstufung von Informationen als geheimhaltungsbedürftig im öffentlichen und staatlichen Interesse sind die bisherigen Regelungen des IFG, des BArchG und der VSA jedoch ungeeignet, dem gesetzgeberischen Ziel der Aktenöffentlichkeit zur Durchsetzung zu verhelfen. Zwar hat das BVerwG diese Regelung des IFG und des BArchG zutreffend dahingehend ausgelegt, dass es nicht auf die formale Einstufung als Verschlusssache, sondern auf die materielle Notwendigkeit dieser Einstufung ankäme (BVerwG, NVwZ 2010, S. 326; BVerwG, NVwZ 2010, S. 905, 908), und damit den Informationszugang von Bürgerinnen und Bürgern grundsätzlich gestärkt. In Anbetracht von wenigstens 6 Millionen Dokumenten bei Bundesministerien und -behörden, die als Verschlusssache klassifiziert sind (vgl. die Pressemitteilung des Verbandes der Historikerinnen und Historiker Deutschlands vom 23. September 2009 „Gute Nachricht für die Zeitgeschichte – Bundesregierung gibt Millionen Geheimakten frei“), läuft das vom Gesetzgeber angestrebte Ziel eines Grundsatzes der Aktenöffentlichkeit schon aus praktischen Gründen ins Leere. Im Streitfall muss ein Gericht eine umfängliche Prüfung in jedem Einzelfall vornehmen, die sich auch an den anderen Ausschlussgründen des § 3 IFG, die sich mit den materiellen Gründen für die Klassifizierung von Informationen als Verschlusssache überschneiden, auszurichten hat und dem Gericht nur einen durch Beurteilungs- und Ermessenspielraum begrenzten Prüfungsumfang zugesteht (vgl. BVerwG, a. a. O, S. 326, 327; BVerwG, NVwZ 2010, S. 321 ff. zu § 3 Nummer 1 IFG). Erschwerend kommt hinzu, dass die VSA als Verwaltungsvorschrift, die Regelungen zur Klassifizierung und Deklassifizierung und unter anderem entsprechende Fristen enthält (vgl. § 8 VSA), keine Rechtssicherheit durch ein Mindestmaß an Beständigkeit gewährleistet. Exemplarisch sei nur auf die Veränderungen der VSA in den letzten Jahren verwiesen. Nachdem es bis 1994 keine Befristung einer Einstufung als Verschlusssache gab, wurde geregelt, dass zumindest alle nach dem 1. Januar 1995 klassifizierten Unterlagen nach 30 Jahren automatisch deklassifiziert werden mit der Möglichkeit einmaliger Verlängerung. 2006 gab es eine Veränderung – die zu der bereits benannten Pressemitteilung des Verbandes der Historikerinnen und Historiker Deutschlands führte –, nach der alle vor 2006 angelegten VS-Sachen nach Ablauf von 30 Jahren seit ihrer Anlage deklassifiziert wurden. Diese Regelung wurde 2007 zunächst befristet, dann 2008 unbefristet wieder aufgehoben (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP „Freigabe von Akten der Bundesregierung“ auf Bundestagsdrucksache 16/11354).

Vor diesem Hintergrund ist es erforderlich, klare gesetzliche Regelungen zu schaffen, um dem demokratischen Legitimationserfordernis staatlichen Handels hinreichend Rechnung zu tragen. In einem förmlichen Gesetz müssen sämtliche Konstellationen einheitlich geregelt sein, in denen der Zugang zu Unterlagen, die bei staatlichen Organen vorgehalten werden, aus Gründen des Geheimnisschutzes – unabhängig aufgrund welcher Erwägungen und spezialgesetzlichen Regelungen – verwehrt werden soll. Unter Kenntnisnahme der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, wonach es u. a. offenbar ein im Grundgesetz

angelegtes objektives verfassungsrechtliches Prinzip des Staatswohls und der Sicherheit und des Bestandes der Bundesrepublik Deutschland und der Länder gibt, das einen Geheimnisschutz rechtfertigt (vgl. z. B. BVerfG, Beschluss vom 17. Juni 2009 – 2 BvE 3/07 = NVwZ 2009, S. 1353, 1356), ist es hinzunehmen, dass für die Dauer der Klassifizierung von Verschlusssachen eine angemessene Frist eingeräumt wird. Nicht zuletzt aufgrund der geringen Halbwertzeit von Informationen im 21. Jahrhundert bedarf es in einem modernen demokratischen Rechtsstaat in Abwägung mit diesen Grundsätzen keiner längeren Frist als 20 Jahre des Geheimnisschutzes, wenn man dem Prinzip der demokratischen Öffentlichkeit und der demokratischen Legitimation staatlichen Handelns zur Wirksamkeit verhelfen will.

Unter keinem tatsächlichen wie rechtlichen Gesichtspunkt ist es jedoch geboten, Unterlagen, die mittelbar oder unmittelbar im Zusammenhang mit den NS-Verbrechen stehen, unabhängig vom Zeitpunkt ihrer Erstellung einem Geheimnisschutz zu unterwerfen. Sie sind daher insgesamt zu deklassifizieren und der Öffentlichkeit zur Aufarbeitung der Geschichte zur Verfügung zu stellen. Selbst 66 Jahre nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges wird aus Gründen der Beeinträchtigung der Sicherheitsbelange (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. „Geheimhaltung von BND-Akten zur NS-Vergangenheit“ auf Bundestagsdrucksache 17/5005) die Offenlegung verweigert und die Aufarbeitung der Geschichte unter wissenschaftlichen, journalistischen, politischen sowie juristischen Gesichtspunkten massiv be- und verhindert.

„The Second World War ended more than fifty years ago. It’s time for the entire story of this horrible era in the history of man’s inhumanity to man to emerge.“ (aus einem Brief vom 14. März 1997 von 60 Kongressmitgliedern an den damaligen US-Präsidenten Bill Clinton zur schnellstmöglichen Deklassifizierung von Akten im Zusammenhang mit den NS-Verbrechen – www.fas.org/sgp/clinton/warcrime.html).



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333